

SANTIAGO M. CASTRO VIDELA
SANTIAGO MAQUEDA FOURCADE

Tratado de la regulación para el abastecimiento

*Estudio constitucional sobre los controles
de precios y la producción*

Prólogo de
ALBERTO B. BIANCHI

Poslogo de
ALFONSO SANTIAGO



Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma

CIUDAD DE BUENOS AIRES

ÍNDICE GENERAL

NOTA PRELIMINAR Y AGRADECIMIENTOS.....	11
PRÓLOGO.....	15
ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	45
INTRODUCCIÓN.....	47

PARTE PRELIMINAR

FUNDAMENTOS

1. Introducción general a la Parte Preliminar.....	55
--	----

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LIBERTAD ECONÓMICA

2. Planteamiento general.....	57
3. El derecho de propiedad privada y libertad económica.....	58
a) Noción conceptual. El derecho de propiedad privada y libertad económica como un único e inescindible derecho constitucional.....	58
b) Fundamentos filosóficos. El derecho de propiedad privada y libertad económica como derecho natural secundario.....	64
4. El "bienestar general" y los "beneficios de la libertad": la importancia del derecho de propiedad y libertad económica para el desarrollo, la reducción de la pobreza y la inclusión social.....	69
a) Formación del sistema de precios.....	69
b) Surgimiento del proceso de capitalización de la sociedad.....	70
c) Consolidación institucional del proceso de mercado.....	72
d) Contribución al logro del bienestar general y los beneficios de la libertad mediante la protección del derecho de propiedad y libertad económica.....	74

e) La intervención estatal en el proceso de mercado	76
f) La Constitución, el rol del Estado y la importancia de las instituciones	78
5. La incidencia de la ilegalidad y arbitrariedad estatal y la inseguridad jurídica sobre el desarrollo económico y social	80
6. El carácter "relativo" del derecho de propiedad y libertad económica: su reglamentación y excepcional expropiación	82
a) La reglamentación de los derechos de propiedad	83
b) La expropiación de los derechos de propiedad	84
1. La noción constitucional de expropiación	84
2. Los derechos expropiables y los medios expropiatorios	89
3. Fundamentos filosóficos	90
7. Conclusiones de este capítulo	93

CAPÍTULO II

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

8. Planteamiento general	95
9. La regulación económica	96
a) Noción conceptual	96
b) Fundamentos	98
1. Fundamentos económicos	98
2. Fundamentos éticos	100
10. La regulación para el abastecimiento	100
a) Finalidades perseguidas	101
b) Medios regulatorios utilizados. Las medidas de abastecimiento y control de precios	102
1. Medidas de control de los precios	102
2. Medidas de control de la producción	103
3. Medidas fiscales	103
4. Medidas de publicación ("publicatio") de la actividad	103
5. Delitos penales e infracciones contra el abastecimiento	105
c) La delegación y subdelegación legislativas como instrumentos de la regulación para el abastecimiento	106
d) El carácter permanente o transitorio de la regulación para el abastecimiento	108
11. Los distintos regímenes de regulación para el abastecimiento	109
a) Las leyes de abastecimiento y control de precios	109
b) La regulación sectorial para el abastecimiento en las actividades de interés general	110
c) Los marcos regulatorios de los servicios públicos	110
12. Las regulaciones generales del mercado	111
a) La Ley de Defensa de la Competencia	113
b) La Ley de Lealtad Comercial	117
c) La Ley de Defensa del Consumidor	118

13. La regulación para el abastecimiento y las regulaciones generales del mercado: distinción y delimitación de sus ámbitos de aplicación	119
a) Las regulaciones sectoriales de las actividades de interés general y los marcos regulatorios de los servicios públicos	120
b) Las regulaciones generales del mercado	121
c) La Ley de Abastecimiento	122
d) Implicancias prácticas de la distinción de los ámbitos de aplicación	126
14. Conclusiones de este capítulo	130

PARTE PRIMERA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO
EN EL DERECHO ARGENTINO

15. Introducción general a la Parte Primera	133
---	-----

CAPÍTULO III

LAS LEYES DE ABASTECIMIENTO Y CONTROL
DE PRECIOS

16. Planteamiento general	135
17. La regulación para el abastecimiento antes de 1939	138
a) Prohibición de exportaciones	139
b) Control de los precios de los alquileres	139
c) Control de los precios de la carne	140
d) Legislación antimonopólica permanente	140
e) Control de los intereses de los contratos de préstamo	141
f) Control de los precios mínimos de productos agrícolas	142
g) Otros avances del intervencionismo durante la década de 1930	142
18. El surgimiento de las leyes de abastecimiento y control de precios. Organización de sus etapas de evolución según el mecanismo de delegación legislativa utilizada	143
19. Primera etapa (1939-1959): la delegación legislativa y la regulación de precios y abastecimiento con fundamento en la emergencia económica	145
a) La ley 12591 (1939): crisis y escasez durante el inicio de la Segunda Guerra Mundial	145
1. Fundamentos	146
2. Contenido	147
3. Plazo de vigencia	149
b) La ley 12830 (1946): reedición de la ley 12591 para regir durante la primera presidencia de Perón	151

1. Fundamentos	152
2. Contenido	153
3. Plazo de vigencia	155
c) La ley 12983 (1947): ampliación de la delegación realizada por la ley 12830 (1946)	155
d) La subdelegación de las facultades delegadas por las leyes 12830 (1946) y 12983 (1947) en órganos o entes distintos del Presidente de la Nación	156
e) Las sucesivas prórrogas y ampliaciones de la delegación	159
20. El interregno en la sucesión de las leyes de abastecimiento y control de precios (1959-1964)	160
21. Segunda etapa (1964-1966): la ley 16454 (1964) y la delegación legislativa condicionada a una previa declaración del Congreso de "emergencia económica"	161
a) La creación de la Dirección Nacional de Abastecimiento y el Consejo Nacional de Abastecimiento	161
b) La delegación legislativa en el Poder Ejecutivo: el "Régimen de Emergencia Económica"	162
c) La previa delegación legislativa de estado de "emergencia económica" como condición necesaria para que exista delegación de facultades	164
d) Sentido teleológico de la ley: la delegación como "ultima ratio" para situaciones de emergencia	165
e) Las declaraciones de estado de "emergencia económica"	167
22. Tercera etapa (1966-1991): la delegación legislativa y la regulación de precios y abastecimiento desvinculadas de la situación de emergencia	168
a) El decreto ley 17017/66: sustitución de la ley 16454 y disolución de la Dirección Nacional de Abastecimiento	169
1. Fundamentos	169
2. Contenido	170
3. Plazo de vigencia y prórroga ulterior	172
b) El decreto ley 17724/68: una delegación más amplia y la creación de la Comisión Nacional de Precios	173
1. Fundamentos	173
2. Contenido	173
3. Plazo de vigencia y prórroga ulterior por tiempo indeterminado	175
4. Modificaciones y reglamentaciones ulteriores	175
c) El decreto ley 19230/71: una ley de emergencia en la tercera etapa	176
1. Fundamentos	177
2. Contenido	177
3. Plazo de vigencia	179
4. Modificaciones y reglamentaciones ulteriores	179

d) El decreto ley 19508/72: el cuerpo único que sustituyó las normas anteriores	179
1. Fundamentos	180
2. Contenido	181
3. Plazo de vigencia	182
4. Modificaciones ulteriores	182
23. Conclusiones de este capítulo. Remisión	183

CAPÍTULO IV

EL REINADO DE LA LEY DE ABASTECIMIENTO

24. Planteamiento general	185
25. Pertenencia inicial a la tercera etapa (1966-1991): la democratización de la tendencia comenzada durante los regímenes de facto	186
a) Planteo general	186
b) Alcance, fundamentos y finalidades	187
c) Delegación de amplias facultades de regulación y autorización a subdelegar	188
d) Régimen penal e infraccional. Los delitos e infracciones contra el abastecimiento	191
e) Delegación de facultades legislativas en los poderes ejecutivos provinciales y de los territorios nacionales. Reglas de coordinación entre facultades federales y locales	194
f) Expropiación potencial, para los casos de emergencia de abastecimiento, de todos los bienes y servicios	195
g) Delegación de la potestad expropiatoria para casos de emergencia	196
h) Reglas del procedimiento sancionatorio	196
i) La Secretaría de Comercio Interior, órgano de aplicación de la Ley de Abastecimiento	198
1. La subdelegación realizada por el decreto 69/74 (1974-1976)	198
2. La subdelegación mantenida por los decretos 29/76 y 429/82 del gobierno de facto (1976-1983)	199
3. La nueva subdelegación, al restaurarse la democracia, realizada por el decreto 3/85 (desde 1985)	200
26. Cuarta etapa (1991-2014): la LA reformada por el decreto 2284/91	202
a) El nuevo mecanismo de delegación legislativa: la Ley de Abastecimiento como una ley que establece un esquema o "matriz" para futuras delegaciones legislativas de emergencia. Remisión	202
b) La reforma constitucional de 1994 y la prohibición de las delegaciones legislativas permanentes o desvinculadas de una emergencia pública. Remisión	203

c) El caso del inciso "c" del artículo 2° de la Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91	205
d) Las declaraciones de emergencia de abastecimiento y el restablecimiento de las facultades de la LA reformada por el decreto 2284/91	205
27. Quinta etapa (desde 2014). La reforma de la LA dispuesta por la ley 26991: una delegación legislativa permanente y desvinculada de la emergencia	206
28. Síntesis de las características generales de las leyes de abastecimiento y control de precios	207
29. Conclusiones de este capítulo y del anterior	210

CAPÍTULO V

LA NUEVA LEY DE ABASTECIMIENTO, REFORMADA
POR LA LEY 26991 (2014)

30. Planteamiento general	215
31. El proceso legislativo	216
a) El proyecto enviado por el Poder Ejecutivo	216
b) El debate en comisiones del Senado y las modificaciones incorporadas al proyecto original	216
c) El debate en el Senado	217
d) El debate en la Cámara de Diputados	221
e) Promulgación y entrada en vigencia	222
32. Nuevas finalidades de la LA	222
33. La modificación del ámbito de aplicación de la LA	225
a) El nuevo artículo 1°	225
b) Ámbito de aplicación material	225
c) Ámbito de aplicación subjetiva	226
d) Aplicación extensiva de la exclusión de los sujetos que carezcan de posición dominante	226
34. Las autoridades de aplicación a nivel nacional y provincial	229
35. El régimen de delegación legislativa	230
a) Las facultades delegadas por el artículo 2°	230
b) La vía recursiva excepcional y limitada para casos de "grave e irreparable perjuicio económico" ocasionado por las facultades del artículo 2°	233
c) Las facultades delegadas por el artículo 27	233
d) Restablecimiento permanente de las facultades delegadas	234
e) Condicionamiento al ejercicio de las facultades del artículo 2°	234
f) La subdelegación de las facultades delegadas en la SCI y su designación como autoridad de aplicación de la LA	236
36. El régimen infraccional	237
a) Infracciones	238
b) Sanciones	239

a) Procedimiento	241
1. Procedimiento de verificación y sanción en sede administrativa	241
2. Procedimiento de impugnación en sede judicial	244
3. Procedimiento excepcional de sanción en sede judicial	245
4. Prescripción	245
El Observatorio de Precios y Disponibilidad de Insumos, Bienes y Servicios	246
El Sistema de Resolución de Conflictos en las Relaciones de Consumo	247
a) El Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo ("COPREC")	247
b) La Auditoría en las Relaciones de Consumo	248
c) La Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo	248
d) Reformas a la LDCons, LLC y LDC	249
Conclusiones de este capítulo	250

CAPÍTULO VI

RESURGIMIENTO Y APLICACIÓN DE FACTO DE LA LEY
DE ABASTECIMIENTO ENTRE 2001 Y 2014

40. Planteamiento general	253
41. La regulación para el abastecimiento con carácter transitorio mediante la ley 25561 (2002) de Emergencia	254
a) El congelamiento de las tarifas de los servicios públicos	254
b) La declaración de facultades legislativas de emergencia de control de precios	255
c) El control de la producción y los precios del gas-oil y otros hidrocarburos	256
1. El Registro de Contratos de Operaciones de Exportación ..	256
2. Los Convenios de Estabilidad de Suministro del Gas-Oil ..	257
3. La declaración de emergencia de abastecimiento de hidrocarburos	257
4. La ley 25596 (2002) y el Plan de Emergencia para el Abastecimiento de Gas-Oil	258
42. Hacia el retorno de la Ley de Abastecimiento: la reinstauración de la Secretaría de Comercio Interior	261
43. La regulación del sector hidrocarburífero mediante la Ley de Abastecimiento	262
a) La resolución SE 1834/05	263
b) La resolución SCI 25/06	264
c) La resolución SCI 14/08	265
d) La resolución SCI 295/10	265
e) La ley 26741 (2012) de Autoabastecimiento de Hidrocarburos y el decreto 1277/12	267

f) La resolución SCI 35/13	269
44. La regulación de otros sectores mediante la Ley de Abastecimiento	271
a) Alimentos	271
b) Papel periódico	274
c) Servicios de televisión paga	276
d) Productos siderúrgicos	278
e) Medicamentos	279
45. La regulación mediante "acuerdos" de precios finales de venta al consumidor ("Precios Cuidados") y el Régimen Informativo de Precios	280
a) El programa "Precios Cuidados"	280
b) El "Régimen Informativo de Precios"	283
46. El debate sobre la vigencia de la Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91	284
a) El cambio de la doctrina de la Procuración del Tesoro de la Nación	285
b) El debate político sobre la vigencia de la Ley de Abastecimiento	285
47. Los problemas en la justificación de la competencia para ejercer las facultades delegadas por la Ley de Abastecimiento	287
48. Conclusiones de este capítulo	289

CAPÍTULO VII

LA REGULACIÓN SECTORIAL PARA EL ABASTECIMIENTO
Y EL RÉGIMEN DE SERVICIO PÚBLICO

49. Planteamiento general	291
50. Los marcos regulatorios de los servicios públicos: publicación de la actividad, tarifas y obligaciones de prestación e inversión	291
a) El servicio público como una forma de regulación para el abastecimiento	292
b) Transporte y distribución de energía eléctrica	294
c) Transporte y distribución de gas natural	295
d) Abastecimiento de agua potable	301
e) Servicios públicos en materia de telecomunicaciones	302
1. Servicio básico telefónico	302
2. Servicio de uso y acceso a redes de telecomunicación	304
51. Las regulaciones de las actividades de interés general: controles de precios y obligaciones de producción y abastecimiento	306
a) Hidrocarburos	306
1. El régimen de la ley 17319 (1967)	306
2. La desregulación en los años '90	307
3. Las regulaciones aisladas con motivo de la crisis de 2001	307

4. La ley 26741 (2012) de Autoabastecimiento de Hidrocarburos	307
5. La nueva regulación mediante el decreto 1277/12	308
6. Otras regulaciones y reformas	311
a) Gas licuado de petróleo	311
b) Biocombustibles	314
c) Servicios financieros y cambiarios	316
d) Exportación e importación de mercaderías	318
e) Patentes y modelos de invención	318
f) Servicios de medicina prepaga	319
g) Drogas y medicamentos	320
h) Precursores químicos	321
i) Servicios de telecomunicaciones	322
j) Servicios de comunicación audiovisual	324
k) Pasta celulosa y papel para diarios	326
l) Yerba mate y sus derivados	327
7. Conclusiones de este capítulo	327

PARTE SEGUNDA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO, SUS LÍMITES
CONSTITUCIONALES Y LAS VÍAS PROCESALES
DE TUTELA JUDICIAL

8. Introducción general a la Parte Segunda	329
--	-----

CAPÍTULO VIII

LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES APLICABLES
A LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

9. Planteamiento general	331
10. Enumeración de los principios constitucionales aplicables	332
11. El principio de legalidad en la reglamentación de los derechos	333
12. El principio de legalidad penal en la tipificación de los delitos	335
13. El principio de legalidad en el cumplimiento de las exigencias de la LNPA	338
14. a) La noción de "acto administrativo" y la aplicabilidad de la LNPA a las regulaciones para el abastecimiento	339
b) Los elementos esenciales del acto administrativo	341
15. El principio de razonabilidad	352
a) Naturaleza jurídica	352
b) Contenido	353

1. Análisis de finalidad	353
2. Análisis de adecuación	354
3. Análisis de necesidad	354
4. Análisis de proporcionalidad	356
5. Análisis de respeto al contenido esencial de los derechos regulados	356
c) La necesidad de utilizar una teoría económica para analizar la razonabilidad de las regulaciones económicas	357
d) El alcance del control judicial de razonabilidad en materia económica	359
60. El principio de subsidiariedad en la regulación	366
61. El principio de la reparación integral de las privaciones legítimas e ilegítimas de derechos de propiedad	367
a) Las distintas acciones procesales para obtener la reparación	367
b) Los alcances de la reparación	369
62. El principio de interpretación restrictiva de las regulaciones sobre el derecho de propiedad privada y libertad económica	373
63. Conclusiones de este capítulo	374

CAPÍTULO IX

LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA ANTE LAS REGULACIONES
PARA EL ABASTECIMIENTO Y LAS VÍAS PROCESALES
PARA SU ANULACIÓN, SUSPENSIÓN
Y REPARACIÓN DE DAÑOS

64. Planteamiento general	377
65. El derecho a la tutela judicial efectiva	378
a) El derecho a la tutela judicial efectiva como el "derecho a la protección de los derechos materiales"	378
b) El derecho a la tutela administrativa efectiva	380
c) El derecho a la tutela cautelar efectiva	381
66. Impugnación directa en sede judicial de las regulaciones para el abastecimiento	383
a) La acción declarativa de inconstitucionalidad	383
b) La acción de amparo	384
67. Impugnación previa en sede administrativa de las regulaciones para el abastecimiento establecidas mediante actos administrativos	386
a) La impugnación previa en sede administrativa	387
1. Impugnación de actos de alcance particular	388
2. Impugnación de actos de alcance general	389
3. El caso de las medidas dictadas en ejercicio de facultades delegadas	391
b) La impugnación en sede judicial	393
68. La suspensión cautelar de los efectos de las regulaciones para el abastecimiento	394

a) La suspensión de los efectos del acto en sede administrativa	396
b) La suspensión de los efectos del acto en sede judicial	397
1. Requisitos para su otorgamiento en el régimen general del CPCCN y la LNPA	397
2. Requisitos para su otorgamiento en el régimen especial de la ley 26854	401
3. Competencia judicial y oportunidad para su dictado	403
El resarcimiento de los daños ocasionados por las regulaciones para el abastecimiento	405
a) La acción de responsabilidad por actividad ilícita	405
1. Fundamentos	405
2. Presupuestos de procedencia	406
3. La acción de daños y perjuicios y la impugnación judicial del acto	407
b) La acción de responsabilidad por actividad lícita	408
1. Fundamento constitucional y carácter expropiatorio	408
2. Presupuestos	409
3. Casuística	411
a) La acción por expropiación irregular por privación de las facultades de uso, goce y disposición (art. 51, incs. b y c, LE)	412
1. Supuestos de procedencia	412
2. La acción por expropiación irregular y la acción por daños y perjuicios	413
3. Casuística	414
Conclusiones de este capítulo	415

CAPÍTULO X

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO
EN LA JURISPRUDENCIA
DE LA CORTE SUPREMA

1. Planteamiento general	417
2. Los ejes del debate sobre la regulación económica	417
3. El rechazo de la regulación económica. La concepción restringida del poder de policía	418
a) Tutela de la moralidad pública: "Empresa Plaza de Toros" (1869)	418
b) Tutela de la salud pública: "Saladeristas de Barracas" (1887)	419
c) Tutela de los intereses económicos: "Hileret y Rodríguez" (1904)	419
4. La admisión de la regulación económica de emergencia	420
a) Control de precios mediante congelamiento de alquileres: "Ercolano c/Lanteri de Renshaw" (1922)	420
1. El voto de la mayoría	421
2. La disidencia del juez Bermejo	423

3. Los límites del "holding" en "Horta c/Harguindeguy" (1922) y "Mango c/Traba" (1925)	423
b) Control de precios mediante reducción de intereses y moratoria hipotecaria: "Avico c/De la Pesa" (1934)	424
1. El voto de la mayoría	425
2. La disidencia del juez Repetto	426
3. Los límites del "holding"	427
75. La convalidación de las leyes y medidas de abastecimiento y control de precios	427
a) Características de las leyes	427
b) Controles de precios	430
1. Congelamiento generalizado de precios	430
2. Precios máximos que impliquen vender a pérdida	431
3. Otras disposiciones en materia de controles de precios	432
c) Expropiación de bienes de consumo en desabastecimiento	433
76. Otras regulaciones económicas de emergencia sobre el abastecimiento y los precios	433
77. La regulación económica de carácter permanente	435
78. La regulación económica sorpresiva mediante decretos de necesidad y urgencia	435
a) Conversión forzosa de plazos fijos en bonos del Tesoro: "Peralta y otro c/Estado nacional" (1990)	436
b) Restricción de disponibilidad de los depósitos bancarios y pesificación de las deudas en moneda extranjera: "Smith" (2002), "Provincia de San Luis c/Estado Nacional" (2003) y "Massa c/Poder Ejecutivo Nacional" (2006)	436
79. Síntesis y valoración final. Remisión	437
80. Conclusiones de este capítulo	439

PARTE TERCERA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO, SUS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SU RAZONABILIDAD

81. Introducción general a la Parte Tercera	441
---	-----

CAPÍTULO XI

EL PROCESO DE MERCADO Y EL SISTEMA DE PRECIOS

82. Planteamiento general	443
83. La acción humana	446
a) Estructura interna	446
b) El problema del conocimiento disperso	447
c) El problema de la escasez	448

Los medios o "bienes"	448
1. Clasificación de los bienes	448
2. Valoración subjetiva de los bienes	448
3. Utilidad marginal y productividad marginal	449
Proceso de mercado	449
La función empresarial	450
Surgimiento de los intercambios	451
El desajuste de expectativas y el rol coordinador de la función empresarial	452
Carácter competitivo de la función empresarial	453
El proceso de mercado como un orden espontáneo	454
Proceso de mercado y eficiencia	454
Los precios	455
Formación de los precios	455
Dinámica del precio, la oferta y la demanda	456
1. Relación "precio/oferta" y "precio/demanda"	456
2. Relación "oferta/precio" y "demanda/precio"	457
Funciones de los precios en el proceso de mercado	457
1. Presupuestos necesarios para el cálculo económico	458
2. Sustituto de información	458
3. Incentivo para la función empresarial coordinadora	459
La intervención estatal en el proceso de mercado	460
Aclaración sobre el análisis que se realizará en los siguientes capítulos	460
Conclusiones de este capítulo	461

CAPÍTULO XII

LEGITIMIDAD DE LAS FINALIDADES DE LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO

1. Planteamiento general	463
2. La prevención y solución de "emergencias de abastecimiento" y "situaciones de desabastecimiento"	465
3. El control de la inflación	466
4. La prevención y control de los monopolios	469
a) Las distintas formas de "monopolio" que pueden surgir en un contexto de libre competencia	469
1. Único oferente	470
2. Monopolio natural	470
3. Monopolio del recurso	472
4. Precios de monopolio	472
b) Las dinámicas antimonopolistas del proceso de mercado	473
c) El monopolio legal	474
5. La prevención de conductas empresariales tendientes al desabastecimiento	475
a) La implementación de ciertos sistemas de comercialización	475

b) El acaparamiento y la especulación	476
c) El agio	478
94. La defensa de la competencia. Remisión	478
95. La redistribución del ingreso	478
96. La utilización de la regulación para el abastecimiento cuando el desabastecimiento encuentra origen en la intervención estatal	479
97. La extracción de rentas por parte del gobierno y otros grupos de interés a través de la regulación para el abastecimiento	480
98. Conclusiones de este capítulo	484

CAPÍTULO XIII

MEDIDAS DE CONTROL DE PRECIOS

99. Planteamiento general	487
a) Los controles de precios en general	487
b) Noción conceptual	488
c) Los controles de precios en el derecho argentino	489
1. Controles de precios generales	490
2. Controles de precios sectoriales	491
d) Aclaración sobre los alcances del análisis que se efectúa en este capítulo	493
100. Las consecuencias económicas de los controles de precios	494
a) Efectos económicos de los controles de precios máximos	494
1. Efectos generales	494
2. Efectos particulares en las emergencias de abastecimiento	501
b) Efectos económicos de los controles de precios mínimos	502
1. Efectos generales	502
2. Efectos particulares en las emergencias de abastecimiento	504
101. Imposibilidad de la fijación estatal de precios de mercado	504
102. Legitimidad de los medios, la cuestión del justo precio y el contenido esencial del derecho de propiedad	505
a) Naturaleza jurídica del precio	505
b) Precios acordados libremente	507
c) Precios acordados aprovechando la necesidad del comprador	509
103. Control de razonabilidad de los controles de precios	510
a) Los controles de precios máximos	510
1. Falta de adecuación de las medidas	510
2. Falta de necesidad de las medidas	511
3. Falta de proporcionalidad de las medidas	513
4. Recapitulación	515
b) Los controles de precios mínimos	518
104. Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	518

Medidas alternativas eficaces y menos restrictivas para lograr el único beneficio que los controles de precios máximos podrían producir	522
Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión	524
Conclusiones de este capítulo	525

CAPÍTULO XIV

MEDIDAS DE CONTROL DE LA PRODUCCIÓN

Planteamiento general	527
Obligaciones de información y registro	528
a) Sentido y alcance de la medida	528
b) Carácter reglamentario de la medida	529
c) Control de razonabilidad de la medida	529
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	530
Regímenes de licencias comerciales	532
a) Sentido y alcances de la medida	532
b) Carácter expropiatorio de la medida	533
c) Control de razonabilidad de la medida	534
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	535
Intervención regulatoria de los factores de producción. El abastecimiento obligatorio	536
a) Sentido y alcances de la medida	536
b) Carácter expropiatorio de la medida	538
c) Control de razonabilidad de la medida	539
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	541
Intervención física de los factores de producción. Su ocupación temporánea y eventual expropiación	546
a) Sentido y alcances de la medida	546
b) Carácter expropiatorio de la medida	546
c) Control de razonabilidad de la medida	547
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	548
Adquisición y eventual expropiación de los bienes de consumo en desabastecimiento	548
a) Sentido y alcances de la medida	548
b) Carácter expropiatorio de la medida	550
c) Control de razonabilidad de la medida	551
d) Inconstitucionalidad de una declaración amplísima de utilidad pública	551
Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión	552
Conclusiones de este capítulo	553

CAPÍTULO XV

MEDIDAS FISCALES

116. Planteamiento general	557
117. Exenciones impositivas y reducción de impuestos	557
a) Sentido y alcances de la medida	557
b) Carácter tributario de la medida	558
c) Control de razonabilidad de la medida	559
118. Reducción de los aranceles de importación	560
a) Sentido y alcances de la medida	560
b) Carácter tributario de la medida	560
c) Control de razonabilidad de la medida	561
d) Análogas facultades de la Comisión de Comercio del Mercosur	561
119. Incremento de aranceles de exportación y restricción y prohibición de las exportaciones	562
a) Sentido y alcances de la medida	562
b) Carácter tributario, reglamentario y eventualmente expropiatorio de las medidas	564
c) Límites impuestos por el derecho del Mercosur	565
d) Control de razonabilidad de la medida	570
120. Subsidios	571
a) Sentido y alcances de la medida	571
b) Carácter reglamentario de la medida	571
c) Control de razonabilidad de la medida	572
d) Medidas de esta naturaleza adoptadas en la práctica reciente	575
121. Inconstitucionalidad de estas medidas cuando son adoptadas en ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas. Remisión	578
122. Conclusiones de este capítulo	579

PARTE CUARTA

LA REGULACIÓN PARA EL ABASTECIMIENTO
Y LA DELEGACIÓN LEGISLATIVA

123. Introducción general a la Parte Cuarta	581
---	-----

CAPÍTULO XVI

EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LA DELEGACIÓN
LEGISLATIVA Y SU UTILIZACIÓN PARA LA REGULACIÓN
PARA EL ABASTECIMIENTO

124. Planteamiento general	583
125. La delegación legislativa en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Suprema previa a la reforma de 1994	584

La Constitución de 1853-1860 y la jurisprudencia de la Corte Suprema	584
La reforma de 1994 y el artículo 76 de la Constitución	586
Las competencias del Congreso y el carácter legislativo de la regulación para el abastecimiento	588
Las facultades para establecer medidas de control de precios y de la producción	589
La facultad para establecer regímenes de licencias comerciales	590
Las facultades para establecer medidas fiscales y aduaneras	592
a) Las facultades delegadas en los poderes ejecutivos locales y las facultades para expropiar. Remisión	594
b) Síntesis. Naturaleza legislativa de las medidas de regulación para el abastecimiento	594
La delegación legislativa en el Poder Ejecutivo	595
a) El concepto de delegación legislativa y las exigencias impuestas por el artículo 76 de la Constitución nacional	595
b) Las "materias determinadas de administración o de emergencia pública"	596
1. Las "materias determinadas de administración"	597
2. La "emergencia pública"	598
3. Síntesis	599
c) El "plazo fijado" para el ejercicio de las facultades que delega	600
d) Las "bases de la delegación"	600
e) La delegación en materia tributaria y la cuestión de la aplicabilidad de los límites materiales del artículo 99, inciso 3	602
f) El control del Congreso a través de la Comisión Bicameral Permanente de los "decretos delegados" dictados por el Presidente	604
El problema de la disposición transitoria octava	609
a) La finalidad de la disposición	611
b) Las sucesivas prórrogas del plazo fijado por el constituyente	612
c) El concepto de "legislación delegada preexistente"	613
Conclusiones de este capítulo	618

CAPÍTULO XVII

LA DELEGACIÓN EN ENTES Y ÓRGANOS DISTINTOS
DEL PRESIDENTE: LA DELEGACIÓN DE SEGUNDO
GRADO Y LA SUBDELEGACIÓN LEGISLATIVA

130. Planteamiento general	621
131. Definiciones previas	623
a) Delegación legislativa de segundo grado	624
b) Subdelegación legislativa	624
c) Administración centralizada	625

d) Administración descentralizada.....	625
e) La delegación legislativa y la delegación administrativa; su diferencia de régimen.....	626
132. Estado de la cuestión sobre la constitucionalidad de la delegación de segundo grado y la subdelegación legislativa.....	628
a) Tesis contrarias a la constitucionalidad.....	628
1. En la doctrina.....	628
2. En la jurisprudencia.....	630
3. Síntesis.....	632
b) Tesis favorables a la constitucionalidad de la delegación de segundo grado.....	633
1. En la doctrina.....	633
2. En la jurisprudencia de la Corte Suprema previa a la reforma constitucional de 1994.....	635
3. En la jurisprudencia de la Corte Suprema posterior a la reforma constitucional de 1994.....	639
4. Síntesis.....	641
c) Tesis favorables a la constitucionalidad de la subdelegación legislativa.....	641
1. En la doctrina y en la jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.....	641
I. La simple autorización legal explícita para subdelegar.....	641
II. La autorización legal explícita, pero condicionada o limitada, para subdelegar.....	643
i. La remisión a la Comisión Bicameral Permanente.....	643
ii. La indicación del sujeto subdelegado y el alcance limitado de la subdelegación.....	643
2. En la jurisprudencia de la Corte Suprema: sus distintas etapas.....	644
I. Primera etapa: la simple autorización legal explícita.....	645
II. Segunda etapa: hacia una mayor habilitación de la subdelegación legislativa.....	647
III. Tercera etapa: limitación de la tesis de la segunda etapa y distinción entre subdelegación "administrativa" y "legislativa".....	649
133. Necesidad de un nuevo enfoque metodológico sobre la cuestión.....	653
134. Las facultades del Congreso para delegar directamente en órganos o entes distintos del Presidente.....	655
a) La facultad para delegar y las facultades implícitas del Congreso.....	655
b) La delegación en órganos subordinados al Presidente.....	656
c) La delegación en entes descentralizados.....	658
1. Entes creados por ley, no sujetos a un control amplio por parte de la administración centralizada, y que cuentan con independencia técnica y funcional.....	659

Entes sujetos al control de oportunidad, mérito y conveniencia de sus decisiones por parte de la administración centralizada, o que carecen de una verdadera independencia técnica y funcional.....	663
Alcances de la prohibición de la delegación "en el Poder Ejecutivo" desde la interpretación propuesta.....	665
Recapitulación.....	667
Facultad del Congreso para autorizar a subdelegar una facultad delegada.....	667
Conclusiones de este capítulo.....	669

CAPÍTULO XVIII

**LAS EXIGENCIAS DE VALIDEZ DE LAS NORMAS
INVOLUCRADAS EN LA DELEGACIÓN
Y LA SUBDELEGACIÓN LEGISLATIVAS**

Anteamiento general.....	673
Norma delegante, dictada por el Congreso, y la eventual autorización a subdelegar.....	674
a) Generalidades.....	674
b) La autorización a subdelegar.....	676
La norma delegada-subdelegante, dictada por el destinatario de la delegación.....	677
a) La necesaria autorización válida para subdelegar.....	677
b) Los límites fijados por la norma delegante.....	678
c) El eventual refrendo por el Jefe de Gabinete y el control por la Comisión Bicameral Permanente.....	679
La norma subdelegada, dictada por el destinatario de la subdelegación.....	680
El control judicial del ejercicio de facultades delegadas y subdelegadas.....	682
a) El control de legalidad: los elementos reglados del acto y las exigencias de validez de las normas delegadas y subdelegadas.....	682
b) El control de razonabilidad y el problema del déficit democrático.....	684
Recapitulación.....	687
Conclusiones de este capítulo.....	689

PARTE QUINTA

**PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA LEY 20680
DE ABASTECIMIENTO REFORMADA
POR LA LEY 26991 (2014)**

144. Introducción general a la Parte Quinta.....	691
--	-----

CAPÍTULO XIX

EL RÉGIMEN DE DELEGACIÓN LEGISLATIVA

145. Planteamiento general	693
146. Carácter legislativo de las facultades delegadas	694
147. Autoridades de aplicación a nivel nacional. La delegación y subdelegación de facultades legislativas de los artículos 2º, 3 y 27 de la LA	696
a) La Secretaría de Comercio	967
1. Particularidades del mecanismo de subdelegación	697
2. Validez de la subdelegación	698
b) La Comisión de Planeamiento y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas	700
c) Los poderes ejecutivos locales	701
148. Condiciones de ejercicio de las facultades legislativas delegadas por los artículos 2º y 3º. El acto de regulación del infractor	704
a) El mecanismo de delegación implementado por la ley 26991 ..	704
b) El acto de verificación de la existencia de posición dominante ..	708
1. Análisis general y condiciones de validez	708
2. Vías de impugnación	711
c) El acto de verificación de la existencia de infracción	712
1. Análisis general y condiciones de validez	713
2. Vías de impugnación. Remisión	715
d) El acto de sanción de la infracción. Remisión	715
e) El acto de regulación del infractor	715
1. Análisis general y condiciones de validez	715
2. Vías de impugnación	723
149. Condiciones de ejercicio de las facultades legislativas delegadas por el artículo 27. El acto de regulación en situaciones de desabastecimiento o escasez	725
a) Análisis general y condiciones de validez	726
b) Vías de impugnación	729
150. Problemáticas de la regulación asimétrica creada por la exclusión de las MIPyMEs del alcance de la LA	730
151. Inconstitucionalidad de la delegación legislativa	732
152. Conclusiones	735

CAPÍTULO XX

EL RÉGIMEN INFRAACCIONAL

153. Planteamiento general	739
154. El bien jurídico protegido y el presupuesto de la "existencia de posición dominante" para la configuración de infracciones a la LA ..	740
155. Infracciones primarias vinculadas con los precios	743
a) Fijación de precios injustificados o artificiales u obtención de ganancias abusivas (art. 4º, inc. a, LA)	744

1º. Precios injustificados o artificiales	744
2º. Ganancias abusivas	747
Revaluación de existencias no autorizada (art. 4º, inc. b, LA) ..	749
Infracciones primarias vinculadas con la producción	750
Acaparamientos y formación de existencias superiores a las necesarias (art. 4º, inc. c, LA)	751
Intermediación innecesaria (art. 4º, inc. d, LA)	753
Actos tendientes a generar escasez (art. 4º, inc. e, LA)	755
Restricción injustificada del abastecimiento (art. 4º, inc. f, LA) ..	756
Desviación injustificada del abastecimiento (art. 4º, inc. g, LA) ..	757
Infracciones secundarias por incumplimiento de regulaciones para el abastecimiento	758
a) Enumeración y consideraciones generales	758
b) Negativa de venta o discontinuación en la producción de bienes o servicios con precios regulados o márgenes de utilidad fijados (art. 4º, inc. h, LA)	761
1. La infracción prevista en la LA original (1974)	761
2. La infracción luego de la ley 26991 (2014)	762
c) Infracción residual por todo incumplimiento de otra medida de regulación para el abastecimiento adoptada en ejercicio de las facultades delegadas (art. 4º, inc. j, LA)	764
Infracción autónoma por obstrucción o dificultamiento de la aplicación de la LA (art. 9º, LA)	765
Las sanciones aplicables	766
a) Multa (art. 5º, inc. a, LA)	767
b) Clausura del establecimiento (art. 5º, inc. b, LA)	767
c) Inhabilitación crediticia (art. 5º, inc. c, LA)	768
d) Decomiso (art. 5º, inc. d, LA)	768
e) Inhabilitación para ejercer el comercio y la función pública (art. 5º, inc. e, LA)	769
f) Suspensión del registro de proveedores (art. 5º, inc. f, LA)	769
g) Pérdida de derechos y beneficios especiales (art. 5º, inc. g, LA) ..	769
h) Pérdida de la personería jurídica (art. 8º, LA)	770
i) Sanciones derogadas por la ley 26991	770
1. Arresto y prisión	770
2. Suspensión del uso de patentes y marcas	771
El procedimiento administrativo y judicial de imposición e impugnación de sanciones	772
a) Procedimientos de imposición e impugnación de sanciones. Remisión	772
1. Procedimiento de verificación y sanción en sede administrativa	772
2. Procedimiento de impugnación en sede judicial	775
3. Procedimiento excepcional de sanción en sede judicial	776
b) Facultades de la autoridad de aplicación durante el procedimiento administrativo sancionatorio	776

1. Requerimiento de la fuerza pública, inspecciones y secuestros de documentación comercial	777
2. Clausura preventiva	778
3. Detención preventiva (derogada por ley 26991)	779
c) Interposición y efectos del recurso judicial directo	780
1. Pago de la multa de forma obligatoriamente previa a la interposición del recurso	780
2. Efecto meramente devolutivo de la apelación contra la sanción de clausura (derogado por ley 26991)	782
d) Alcances del control judicial en el recurso directo	783
161. Conclusiones de este capítulo	785

APÉNDICE

PROBLEMÁTICAS ESPECÍFICAS DE LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

162. Introducción general al Apéndice	791
---	-----

CAPÍTULO XXI

LA VIGENCIA DE LAS FACULTADES DELEGADAS POR LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

163. Planteamiento general	793
164. Estado de la cuestión sobre la vigencia de la delegación en el contexto normativo previo a la sanción de la ley 26991	795
a) Tesis de la continuidad de la suspensión por la inconstitucionalidad del decreto 722/99	795
b) Tesis de la continuidad de la suspensión por la extinción de los efectos del decreto 722/99	797
c) Tesis de la vigencia por el restablecimiento permanente dispuesto por el decreto 722/99	798
165. La delegación original de la Ley de Abastecimiento: ¿transitoria o permanente?	799
a) El sentido literal de la delegación y el mensaje de elevación del Poder Ejecutivo	800
b) Los debates en el Congreso en torno a la permanencia o temporalidad de la delegación	801
c) La interpretación de la Corte Suprema	804
1. "Verónica S.R.L." (1988)	805
2. "Cerámica San Lorenzo I.C.S.A." (1988)	807
d) Recapitulación	810
166. El decreto 2284/91 y la reforma de la delegación original	810

Contenido y fundamentos del decreto	811
Sentido y alcances de la reforma realizada por el decreto	814
Nuevo mecanismo de delegación establecido por el decreto: la declaración legislativa de emergencia de abastecimiento	817
La declaración de emergencia de abastecimiento	817
La declaración por el Congreso y el caso de los decretos de necesidad y urgencia	819
Prácticas normativas y jurisprudenciales coincidentes con la interpretación propuesta	821
Antecedentes de este mecanismo	824
Similitudes con la ley 16454 (1964)	826
Similitudes con la ley 26509 (2009)	828
Recapitulación	829
Decreto 722/99: habilitación del ejercicio de las facultades en una situación concreta y determinada	831
Contenido y fundamentos del decreto	831
Inconstitucionalidad del decreto	832
Efectos del restablecimiento permanente de la Ley de Abastecimiento por la ley 26991 (2014). Relevancia actual de la cuestión	833
Conclusiones de este capítulo	834

CAPÍTULO XXII

LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FACULTADES DELEGADAS POR LA LEY DE ABASTECIMIENTO REFORMADA POR EL DECRETO 2284/91

Planteamiento general	837
Estado de la cuestión sobre la constitucionalidad de la delegación en el contexto normativo previo a la sanción de la ley 26991	839
a) Las "materias determinadas de administración o de emergencia pública"	839
b) El "plazo fijado" para el ejercicio de las facultades que delega	840
c) Las "bases de la delegación"	841
d) La jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la cuestión	842
1. Antes de la reforma de 1994. Remisión	842
2. Después de la reforma de 1994	844
e) La jurisprudencia de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal	846
f) Recapitulación	849
2. La Ley de Abastecimiento reformada por el decreto 2284/91 y las exigencias constitucionales para la delegación legislativa	850
a) Situación de emergencia pública de abastecimiento	851
b) Plazo fijado de modo expreso y determinado en la declaración de emergencia de abastecimiento	852

c) Delegación realizada para atender una emergencia de abastecimiento	852
d) Recapitulación	853
173. Inaplicabilidad de la disposición transitoria octava a la Ley de Abastecimiento	854
174. La finalidad admisible en el ejercicio de las facultades delegadas por la Ley de Abastecimiento	856
175. Conclusiones de este capítulo	857

CAPÍTULO XXIII

LA VIGENCIA Y CONSTITUCIONALIDAD DE LA FACULTAD
NO SUSPENDIDA POR EL DECRETO 2284/91:
EL INCISO C DEL ARTÍCULO 2°

176. Planteamiento general	861
177. La utilización del inciso c por la Secretaría de Comercio Interior	862
a) Subsidios	862
b) Precios máximos y márgenes de utilidad	863
c) Obligaciones de abastecimiento	868
178. La jurisprudencia sobre la utilización del inciso c	870
a) Consideraciones generales	870
b) El caso de la resolución SCI 25/06 y la decisión de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico que admitió la utilización amplia del inciso c	871
179. Análisis del inciso c y de la constitucionalidad de las medidas adoptadas en su ejercicio	874
a) Posibles interpretaciones del inciso c	875
b) Consecuencias de las distintas interpretaciones	876
1. ¿Una amplia facultad legislativa? Inconstitucionalidad del inciso c y de las resoluciones de la SCI	876
2. ¿Una facultad reglamentaria? Inconstitucionalidad de las resoluciones de la SCI	878
3. ¿Una facultad legislativa residual? Inconstitucionalidad de las resoluciones de la SCI	879
180. Conclusiones de este capítulo	880

POSLOGO	883
---------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	893
--------------------	-----

JURISPRUDENCIA	919
a) Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	919
b) Sentencias de los Tribunales de la Justicia Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal	926

1. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal	926
2. Juzgados Nacionales de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal	929
Sentencias de otros tribunales nacionales y provinciales	930
1. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal	930
2. Cámara Nacional de Apelaciones en lo Penal Económico ..	930
3. Otras Cámaras Federales de Apelaciones	931
4. Juzgados federales	931
5. Juzgados provinciales	932
6. Decisiones de tribunales internacionales y extranjeros	932
1. Corte Interamericana de Derechos Humanos	932
2. Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur	932
3. Suprema Corte de los Estados Unidos	932
7. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación	933
DE LEGISLACIÓN CITADA	935
a) Leyes y decretos. Leyes del Gobierno Nacional	935
1. Antecedentes remotos de las leyes de abastecimiento y control de precios	935
2. Leyes de abastecimiento y control de precios	935
3. Regulaciones generales del mercado	936
4. Regulación de servicios públicos y actividades de interés general	937
5. Delegación legislativa	938
6. Emergencia económica	939
7. Organización administrativa y judicial	939
b) Decretos del Gobierno Nacional	940
c) Resoluciones de la Secretaría de Comercio Interior y de los órganos que la precedieron	942
1. Período 1974-1979	942
2. Período 1980-1989	942
3. Período 1991-1999	943
4. Período 2000-2009	943
5. Período 2010-actualidad	943
d) Resoluciones de otros órganos o entes nacionales	944
1. Jefe de Gabinete de Ministros	944
2. Ministerio de Economía y órganos relacionados	944
3. Secretaría de Energía	944
4. Secretaría de Comunicaciones	944
5. Comisión de Planeamiento y Coordinación Estratégica del Plan Nacional de Inversiones Hidrocarburíferas	945
6. Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario	945
7. Administración Federal de Ingresos Públicos	945

8. Otros entes u órganos	945
e) Normas provinciales	945
f) Proyectos de ley, resolución o comunicación	945
1. Senado de la Nación.	945
2. Cámara de Diputados de la Nación	946